

## **РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА У ФОРМУВАННІ ПРАВОСВІДОМОСТІ ГРОМАДЯН**

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 4(27), с. 127–131

*Розглядаються питання взаємозв'язку правосвідомості громадян з чинним законодавством про адміністративне судочинство та його вплив на формування правосвідомості громадян.*

Серед багатьох факторів, що формують правову культуру громадян, адміністративне судочинство є одним з найбільш значущих. Ідея права, законності адміністративним судочинством конкретизується, набуває переконливості. Постановам адміністративного суду належить ключова роль в адміністративному процесі. Слід зазначити, що в полі зору науковців переважно були питання побудови української моделі адміністративного судочинства, судового адміністративного процесу [1], – і це зрозуміло, адже організаційні проблеми, правовий статус постанов про адміністративні правопорушення як актів адміністративного судочинства, їх законність та обґрунтованість мають велике значення у забезпеченні конституційних прав і свобод людини і громадянина. Актуальними є підходи до судової адміністративної юстиції під кутом зору публічної влади та забезпечення прав і свобод громадян [2].

В Основних принципах незалежності судових органів, схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 р., підкреслюється: “Правосуддя вимагає, щоб кожен мав право на справедливий і публічний розгляд в компетентному, незалежному та об'єктивному суді відповідно до принципів, проголошених у загальній декларації прав людини (ст. 10), Міжнародному пакті про громадянські й політичні права (ст. 14) та інших документах Організації Об'єднаних Націй”. Для здійснення цього права необхідно мати незалежний судовий орган [3].

Сьомий Конгрес Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності та поводження з правопорушниками закликав держави-члени доводити до відома широкої громадськості прин-

ципи Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Особлива увага звернута на профілактичне значення судових рішень, оскільки “на суддів покладається обов'язок приймати остаточне рішення з питань життя і смерті, свободи, прав, обов'язків і власності громадян” [4].

На запровадження незалежного судочинства, здатного забезпечувати реалізацію принципу верховенства права, спрямовані також: Рекомендації № (94) 12 “Незалежність, дієвість та роль суддів” (ухваленої Комітетом міністрів Ради Європи на 518-му засіданні заступників міністрів 13 жовтня 1994 р.); Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживання владою від 29 листопада 1985 р.; Європейська хартія про Закон “Про статус суддів” (Лісабон, 10 липня 1998 р.) [5].

Значна кількість громадян України знають, що з 1 вересня 2005 р. набув чинності Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС). У ньому закріплено основні засади створення та функціонування органів адміністративної юстиції у державі в цілому й адміністративного суду – суду адміністративної юстиції зокрема.

Саме адміністративна юстиція покликана захищати права особи від порушень з боку органів державної влади, їхніх службових та посадових осіб. Таке завдання визначене ст. 2 КАС України, обумовлене специфікою взаємовідносин між державою та фізичною чи юридичною особою у сфері публічних відносин, яка полягає у тому, що учасники таких взаємовідносин наділені нерівними можливостями.

Позитивним є те, що серед принципів адміністративного судочинства, закріплених у ст. 7

КАС, першим значиться принцип верховенства права, зміст якого викладений у ст. 8 цього Кодексу. Наповнення цієї статті має конституційний зміст, оскільки він цілком відповідає положенням ст. 3 та 8 Конституції України.

Адміністративна юстиція перебуває на стадії становлення, тому ефективність її функціонування залежить від:

- наявності належного правового інструментарію. Таким інструментарієм для суддів є процесуальний закон. На жаль, КАС України поки що не є дієвим інструментом, тому що в більшості випадків його положення не сприяють належному захисту прав та свобод, доступності до суду тощо;
- кадрового складу адміністративних суддів, усвідомлення суддями ролі та повноважень адміністративного суду;
- усвідомлення посадовими та службовими особами органів державної влади нових вимог та застережень з приводу виконання ними своїх повноважень;
- обізнаності громадськості з новими можливостями та механізмами захисту своїх прав.

Та найголовніше — органи державної влади (суб'єкти владних повноважень) мають бути готовими виконувати рішення, винесені проти них, оскільки виконання органами державної влади рішень проти себе є елементом держави, яка керується верховенством права.

На жаль, практика свідчить, що наша держава не готова виконувати рішення, ухвалені проти неї. Чиновники та урядовці, не говорячи про звичайних громадян, у масі своїй не знають та не виконують положення Конституції України (ст. 34, 129), Закону України “Про судоустрій України” (ст. 14), що призводить до навмисного шельмування судів, посягання на їхній авторитет, незалежність.

Головна юридична гарантія захисту прав і свобод — судовий захист. Завданням адміністративного судочинства є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку тощо. Особливої уваги заслуговують положення Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими передбачено виховання громадян у дусі точного і неухильного дотримання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством (ст. 1 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Процесуальна розвиненість судового захисту характеризує високий ступінь зацікавленості суспільства в реальній гарантованості прав. Судочинство і його наслідок — постанови по справі — переконують у життєвості прав і свобод, справедливості законів, зміцнюють довіру людини до держави, виховують громадян у дусі поваги до прав і законних інтересів громадян, формують правові переконання й установки. Свобода пов'язана з прагненням людини проявляти свою індивідуальність. У цьому сенсі постанови адміністративних судів — найбільш реальний результат судової адміністративної юрисдикції. Від рішення адміністративного суду залежить практична реалізація багатоманітних дозволів, соціально бажаних корисних дій, досяжність цілей, поставлених перед суб'єктом права суспільством. Разом з тим, як свідчить судова практика, найбільше порушень прав людини і громадянина має місце у сфері виконавчої влади. Саме виконавча влада є найближчою до населення, тож може частіше, ніж інші гілки державної влади, порушувати права і свободи людини і громадянина. Те саме стосується органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Як зазначає Д. М. Бахрах, публічна адміністрація порушує права громадян у багато разів більше, ніж усі інші суб'єкти публічної влади разом, а від однієї її неправомірної дії можуть постраждати мільйони. Тому існує захист прав і законних інтересів громадян від неправомірних діянь державної та муніципальної адміністрації [6].

Кодекс адміністративного судочинства України передбачає дворівневу систему місцевих адміністративних судів, за якою деякі категорії справ адміністративної юстиції відносить до повноважень місцевих загальних судів, які при цьому діятимуть як адміністративні, що, на наш погляд, є нелогічним. Крім того, слід погодитись з думкою, що така конструкція суперечить вимогам ст. 125 Конституції України щодо побудови системи спеціалізованих судів. Така система має будуватися жорстко вертикально з дотриманням інстанційності (місцеві окружні адміністративні суди, апеляційні окружні адміністративні суди, Вищий адміністративний суд) [7].

Саме тому всі справи адміністративної юстиції слід віднести до повноважень окружних адміністративних судів, систему яких необхідно розширити з метою забезпечення доступу громадян до правосуддя. На наш погляд, адміністративний округ має містити кілька районів у межах області з урахуванням очікуваної кількості адміністра-

тивних справ, які з року в рік зростають. Доцільно було б законодавчо визначити межі округів, як це має місце, наприклад, у Німеччині [8].

Крім того, варто звернути увагу і на таку проблему. З набранням чинності КАСУ особа, яка оскаржує рішення адміністративного органу про накладення адміністративного стягнення, набула можливості апелювати до Верховного Суду України. Водночас особа, на яку адміністративне стягнення наклав суд районного рівня відповідно до Кодексу про адміністративні правопорушення, позбавлена можливості його оскарження: зберігається тільки можливість перегляду постанови суду в порядку нагляду. Притягнуті судом до адміністративної відповідальності громадяни можуть розраховувати тільки на прихильність голови суду вищого рівня [9], який відповідно до ст. 294 КпАП має право скасувати постанову суду про накладення стягнення. Це є суттєвою прогалиною в законодавстві. Більше того, така процедура, згідно з практикою Європейського суду з прав людини, є несумісною з вимогами пункту 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод [10].

Тому на сьогодні актуальною є пропозиція встановити в законі можливість оскарження постанов у справі про адміністративне правопорушення, винесених суддями місцевого суду, до апеляційних загальних судів або до адміністративних судів відповідного рівня [11, 217–218]. Доцільніше було б надати повноваження щодо перегляду таких постанов саме адміністративним судам. Це зумовлюється характером правовідносин, які виникають із накладенням адміністративних стягнень.

Авторитет постанови адміністративного суду обумовлюється авторитетом закону. Як індивідуально визначений акт з об'єктивним правовим змістом постанова законна: за суб'єктом, процедурою та результатом. Законність суб'єкта означає, що тільки суд у законному складі правомочний вирішити справу. Законним має бути і судовий процес, і результат. Постанова суду — законна відповідь по суті розглянутої справи.

Рішення (постанова) суду переконує в життєвості закону, який саме шляхом судової конкретизації усвідомлюється людиною через рішення [12]. Суд не має права коригувати закон. Він контролює, щоб права використовувались не на шкоду суспільству або конкретним особам. Водночас у разі розбіжностей між правовим і моральним критеріями оцінки дотримання законності можливе ухвалення такого рішення, яке, відповіда-

ючи вимогам закону, не дає повного морального задоволення самим суддям і приймається ними з мотивів співчуття. Наскільки це можливо, суд має сприяти іншому наслідку, не прагнучи до юридичного завершення справи рішенням (постановою) [13].

Право стверджується судовим рішенням, є його юридичною основою. У свою чергу законне рішення, пропагуючи закон, “працює” на нього. Переважна частина адміністративних справ вирішується судами правильно. Розходження рішення (постанови) з законом кидає тінь на правосуддя, причому негативний резонанс навіть одного незаконного рішення може бути сильнішим від резонансу багатьох законно вирішених справ. Незаконність акту правосуддя розглядається як явище надзвичайне. До нього привертається увага громадської думки, засобів масової інформації.

Судові нариси, репортажі, фейлетони користуються у читача особливою увагою. Справа не тільки в небанальних фабулах і майстерності публіцистів, але — й це головне — в актуальності виступу, об'єктивній цінності блага, яке бере під захист преса. Засоби масової інформації виражають і захищають громадський інтерес. Інакше і бути не може. Важливо, що увага загострюється не на сюжетах, а на суті правопорушення, пояснюються “уроки судової справи”, розглядаються деталі якоїсь конкретної дії тощо. Найрезультативнішим є аналітичний підхід, від факту — до явища і через узагальнення — до постановки проблеми.

Критичні публікації розраховані не тільки на аудиторію, але й мають безпосередньо організаційні цілі, звернуті до адресатів, які можуть дати власну оцінку. Як слушно зазначає В. В. Головченко, преса “найбільш повно, дзеркально й оперативно відображає кожний елемент життя, кожен окрему проблему. Контент-аналітичні дослідження публікацій поряд з соціологічними опитуваннями населення, аналізом судової практики дозволяють визначити ту загальну волю народу, котра несе законотворчий потенціал” [14, 247–250].

Підтвердженням очевидності цього висновку може бути публікація в газеті “Економические известия” від 10 червня 2010 р. “На очереди — палата № 6”, де в гумористичній формі оцінюються результати виконання Закону № 2181-VI про створення у Вищому адміністративному Суді України спеціальної судової палати для розгляду справ, пов'язаних з актами, діяльністю або

бездіяльністю голови держави, Верховної Ради України та Вищої ради юстиції [15].

Правовиховна сила впливу засобів масової інформації залежить від компетентності, точності та юридичної обґрунтованості позиції автора, а також від реакції на виступ. У будь-якому випадку право перегляду і прийняття рішення адміністративним судам залишається виключно за судом: правосуддя — виключна прерогатива суду. І ніхто не може вказати йому, як вирішити справу. Ніякі обговорення й спростування не мають заздалегідь встановленої сили.

Підсумовуючи, зазначимо наступне. В акті адміністративного судочинства акумулюється весь процес; він ніби вбирає в себе його атмосферу, пошук, позиції, запити, заперечення сторін. Рішення не можна відокремити від процесу його досягнення. Разом з тим у рішенні — акті своє окреме життя. Його сприймають, усвідомлюють, критикують як адресати, так і окремі громадяни. Відомо, наскільки суперечливими бувають оцінки сторін, як тенденційно негативно ставиться до нього “сторона що програла”. Спотворення змісту рішення допускається як навмисно, з метою домогтися скасування, невиконання припису суду, так і внаслідок незрозуміння його. Ідеальне рішення — те, що не потребує додаткових коментарів та ґрунтується на нормах моралі.

Оскільки правосвідомість завжди функціонує в єдності всіх її складових елементів без поділу на абстрактне мислення і підсвідомість, то адміністративна відповідальність активізує пізнавальну діяльність людини та її юридичного розуму. Завдяки наявності органічного взаємозв'язку між адміністративною відповідальністю і правовою підсвідомістю механізм формування правової культури можна розглядати у глибокій єдності цих факторів.

Потрібна подальша наукова робота, спрямована на вдосконалення самої методологічної бази, яка б об'єднала такі поняття, як свідоме і підсвідоме дотримання норм адміністративного права, виховне значення адміністративної відповідальності, передусім — відповідальності посадових осіб органів державного управління перед суспільством, за неналежне виконання посадових обов'язків, порушення чинного законодавства.

Правосвідомість громадян, зокрема їх уявлення про основні засади адміністративного судочинства, законність і обґрунтованість судових рішень, неупередженість і справедливість розгляду судових справ, безпосередньо пов'язані з адміністративно-процесуальною діяльністю ад-

міністративного суду. Правова регламентація адміністративної процедури гарантує чіткість і ясність правозастосування, надає впорядкованість правовідносинам, що в кінцевому результаті позитивно впливатиме на реалізацію конституційних положень у площині прав та свобод людини і громадянина та їх правосвідомість. Адміністративна процедура, або ж адміністративно-процедурне провадження, посідає самостійне місце в адміністративно-процесуальній діяльності і його не слід ототожнювати адміністративним процесом. Однак обидва ці явища відіграють важливу роль для злагодженої роботи виконавчої вертикалі влади і для формування правової культури громадян.

Рішення адміністративного суду від імені держави охороняє державний і суспільний устрій України, формує правосвідомість громадян, розкриває перед широкими верствами населення зміст законів України, утверджує у свідомості громадян повагу до них, до встановленого правопорядку, правил співжиття, виконує виховну функцію. Сутність судового рішення полягає в тому, що воно є основним і найважливішим актом правосуддя, ухваленим іменем України і спрямованим на захист прав, свобод та законних інтересів громадян, організацій, державних і громадських інтересів, зміцнення законності та правопорядку, на запобігання правопорушенням, виховання у громадян і посадових осіб поваги до Конституції та законів України, честі і гідності людини.

Складні соціально-правові та економічні реалії сьогодення вкрай негативно відбиваються на стані правової культури та правосвідомості суспільства. На сьогодні вітчизняна правосвідомість небезпідставно характеризується недовірою до правових засобів захисту прав людини, до судової системи, негативною оцінкою діяльності правоохоронних органів. За таких умов сенс існування й функціонування державної влади (зокрема, її судової гілки) “розмивається”, низька ефективність діяльності правозахисних органів не покращує загального емоційного самопочуття суспільства. У свою чергу, криза української правосвідомості, правової культури каталізує загальну кризу правової системи суспільства.

З нашої точки зору було б доцільним доповнити Проект № 6469 Закону України “Про культуру” положеннями про необхідність формування у громадян правосвідомості та правової культури [16].



## Література

1. Самсін І. Побудова української моделі адміністративного судочинства: теоретико-практичні проблеми // Право України. — 2006. — № 10. — С. 3–8; Лисак В. Д. Судовий адміністративний процес в Україні у контексті Конвенції про захист прав людини // Вісн. Верховного Суду України. — 2007. — № 1. — С. 36–39.
2. Селіванов А. Публічна влада та забезпечення прав громадян в судовій адміністративній юрисдикції (проблеми теорії і практики) // Вибори та демократія. — 2006. — № 2. — С. 29–35.
3. Основні принципи незалежності судових органів (схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 р.) // Юрид. вісн. України. — 2002. — № 40(380). — 5–11 жовт. — С. 7–8.
4. Основні принципи, які стосуються незалежності судових органів: (Витяг): [Прийняті сьомим Конгресом ООН з попередження злочинності та звернення до правопорушників. Мілан, 26 серпня — 6 вересня 1985 р.; Затверджені резолюціями Генеральної асамблеї ООН 40/32 від 29 листопада 1985 р. та 40/146 від 13 грудня 1985 р.] // Інформ. бюл. Всеукр. незалежної суддівської асоціації. — 2005. — № 1. — С. 19–20.
5. Вісник центру суддівських студій. — 2004. — № 1. — [без нумерації сторінок]; Статус суддів: Навч.-практ. посіб. / За ред. І. Є. Марочкина. — Х., 2006. — 175 с.
6. Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. — М.: НОРМА, 2002. — С. 68.
7. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: Моногр. — Х.: КОНСУМ, 2003. — С. 65.
8. Положення про адміністративні суди ФРН від 21 січня 1960 р. в редакції від 19 березня 1991 р. з наступними змінами та доповненнями // Адміністративна юстиція; європейський досвід і пропозиції для України. — С. 260–321.
9. Шишкін В., Куйбіда Р. Оскарження й перегляд судових рішень в Україні. — К.: Факт, 2003. — С. 111.
10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі “Совтрансавто-Холдинг” проти України від 25 листопада 2002 р. // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. — 2002. — № 3. — С. 132.
11. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративний процес: Навч. посіб. / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. І. П. Голосніченка. — К.: ГАН, 2003. — 247 с.
12. Тамаш А. Судья и общество. Диалектика правосознания и правоприменения. — М., Юрид. лит., 1980. — С. 76.
13. Невважай Н. Д. Типы правовой культуры и формы правосознания // Правоведение. — 2000. — № 2. — С. 23–27.
14. Головченко В. В. Право в житті людини. — К.: Оріяни, 2005. — 335 с.
15. Уманец А. На очереди — палата № 6 // Экономические известия. — 2010. — 10 июня. — № 93 (1326).
16. Дєдова О. Хотілося б краще // Юрид. газета. — 2010. — № 24. — 15 черв.

*Розглянуто актуальні питання формування правосвідомості громадян у взаємозв'язку з адміністративним судочинством. Дається авторське бачення стану законодавства про адміністративне судочинство в Україні.*

*Рассмотрены актуальные вопросы формирования правосознания граждан во взаимоотношении с административным судом. Дается авторское виденье положения законодательства об административном суде в Украине.*

*Topical issues of legal consciousness formation of citizens in relations with administrative court are considered. The authors vision of legislative condition on administrative court in Ukraine is given.*

Надійшла 9 листопада 2010 р.